



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/CES/2006/6
30 March 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Пятьдесят четвертая пленарная сессия
Париж, 13-15 июня 2006 года
Пункт 5 предварительной повестки дня

РУКОВОДЯЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ СТАТИСТИКИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
ДОСТУПА К МИКРОДАНЫМ

Принципы и руководящие положения эффективной практики -
предварительные руководящие положения¹

Документ представлен Целевой группой по обеспечению конфиденциальности
и предоставлению доступа к микроданным

I. ПРИМЕЧАНИЕ

1. Настоящие Руководящие положения были подготовлены по просьбе Конференции европейских статистиков (КЕС) Целевой группой, учрежденной для решения этой задачи под общим руководством Бюро КЕС. Председателем Целевой группы являлся Деннис Тревин (австралийский статистик). Бюро КЕС одобрило Руководящие положения на своем совещании в феврале 2006 года.

¹ Настоящий документ был подготовлен по просьбе секретариата.

2. Настоящий документ носит название "Предварительные руководящие положения", поскольку он не был официально утвержден Конференцией европейских статистиков. Он будет представлен на утверждение на сессии КЕС в июне 2006 года. Он имеется также на сайте в Интернете по адресу: <http://www.unece.org/stats/documents/tfcm.htm>.

3. Руководящие положения будут динамичным документом, т.е. время от времени они будут обновляться. В частности, предполагается, что в них будут инкорпорированы дополнительные тематические исследования. Приветствуется представление замечаний. Для рассмотрения к июньской сессии КЕС 2006 года замечания необходимо направить по электронной почте по адресу: tiina.luige@unece.org к 19 мая 2006 года.

II. ВВЕДЕНИЕ

4. Исторически сложилось так, что защита конфиденциальности считалась главным образом вопросом национального уровня. Однако в условиях все более широкого распространения данных через Интернет теперь этот вопрос становится и международным. Между представителями исследовательского сообщества поддерживается чрезвычайно активное международное сотрудничество, и исследователи могут быть весьма критично настроены по отношению к разным правилам доступа к данным в разных странах. Кроме того, исследователям часто отказывают в доступе к микроданным других стран из-за опасений, что защиту конфиденциальности гарантировать невозможно. Тем не менее межстрановые сопоставления могут составлять очень важную часть того или иного исследовательского проекта. И это представляет интерес не только для академических исследователей. Международные учреждения входят в число тех, кто хотел бы использовать микроданные в исследовательских целях, в частности для межстрановых сопоставлений.

5. Отсюда вытекает вопрос о том, можно ли согласовать на международном уровне некоторые общие принципы распространения микроданных. Этот вопрос следует рассматривать в контексте того, что Конференция европейских статистиков (КЕС) в 2003 году выразила согласие с тем, что поддержка исследовательской деятельности представляет собой важное направление работы национальных статистических управлений (НСУ) и что в целом НСУ могли бы делать больше для удовлетворения этих потребностей. Делать больше - это значит в том числе предоставлять доступ к микроданным, которые и являются основным предметом настоящих принципов и руководящих положений. (Хотя в настоящих руководящих положениях ссылка делается на НСУ, во многих странах, особенно в странах с децентрализованными системами, существует целый ряд составителей статистических данных. Ссылку на НСУ следует

рассматривать как охватывающую всех составителей официальных статистических данных.)

6. В основу настоящих руководящих положений положены две ключевые цели:

а) стимулировать обеспечение большего единообразия подхода стран при одновременном содействии улучшению условий доступа к микроданным со стороны исследовательского сообщества; и

б) на основе настоящих руководящих положений и подкрепляющих тематических исследований позволить странам усовершенствовать их механизмы для предоставления доступа к микроданным.

7. В настоящем документе употребляется термин "микроданные". Под ним могут подразумеваться данные об отдельном лице, домашнем хозяйстве, предприятии или ином субъекте. Это могут быть данные, собираемые непосредственно НСУ или получаемые из других источников, например из административных источников.

8. В настоящих руководящих положениях признается, что конкретные механизмы для предоставления доступа к микроданным будут варьироваться от страны к стране. Они будут зависеть от таких аспектов, как законодательство, отношение общественности и способность обеспечить поддержку исследовательскому сообществу. Например, в случае высокоразвитого статистического управления механизмы будут сильно отличаться от механизмов в менее развитом статистическом управлении. Не следует рассчитывать на то, что все страны сформируют абсолютно одинаковые механизмы, хотя можно надеяться на то, что настоящие руководящие положения приведут к становлению более единообразного подхода.

9. Нам следует также иметь в виду, что не все страны имеют одинаковые исходные позиции. Некоторые страны, особенно в Восточной Европе, традиционно не имели эффективного законодательства, гарантирующего конфиденциальность. Во многих случаях положение меняется, но для изменения культурных устоев в подкрепление законодательных реформ может потребоваться больше времени.

10. Такого рода законодательство действует в ряде стран. Европейский союз (ЕС) также имеет законодательство по обеспечению конфиденциальности, в котором закреплён ряд принципов и правил. Они уже будут применяться многими странами ЕЭК, особенно странами - членами ЕС. Признано, что действующее законодательство изменить не так легко и что для внесения изменений в существующие руководящие положения требуется

взаимодействие с целым рядом заинтересованных сторон. Однако время от времени такие возможности возникают, и настоящие руководящие положения могут сыграть полезную роль в определении соответствующих изменений. Более того, в некоторых странах настоящие руководящие положения могут создать полезные стимулы для проведения дискуссий и согласования изменений.

11. Любые вопросы, касающиеся настоящих руководящих положений, следует направлять по электронной почте в Отдел статистики ЕЭК ООН по адресу confidentiality@unece.org.

III. ПОЧЕМУ НАЦИОНАЛЬНЫМ СТАТИСТИЧЕСКИМ УПРАВЛЕНИЯМ СЛЕДУЕТ ОКАЗЫВАТЬ ПОДДЕРЖКУ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОМУ СООБЩЕСТВУ?

12. В большинстве стран официальные статистические данные собираются не только для правительств, но и для использования обществом. Особенно это касается демократических стран, в которых официальные статистические данные могут использоваться для оценки эффективности политики и программ правительства - т.е. они служат зеркалом общества.

13. Можно процитировать "Белую книгу об открытом правительстве", опубликованную в 1993 году в Соединенном Королевстве:

"Официальные статистические данные собираются правительством для информационного подкрепления дискуссий, процесса принятия решений и исследовательской работы как внутри правительства, так и в более широких слоях общества.

Они позволяют составить объективное представление об изменениях, происходящих в жизни страны, и дают возможность проводить сравнительный анализ между различными периодами времени и географическими районами.

Открытый доступ к официальным статистическим данным позволяет гражданину получить более многогранную картину состояния общества. Он открывает окно, позволяющее взглянуть на работу и результативность самого правительства, показывая масштабы деятельности правительства в каждой области публичного порядка и давая возможность оценить последствия государственной политики и принимаемых мер".

14. Исследовательское сообщество играет особенно важную роль в стимулировании анализа политики и проведения дискуссий и в оценке эффективности государственных программ. Для обеспечения эффективности этого анализа требуется доступ к доброкачественным статистическим данным. Если исследователи не имеют доступа к соответствующим официальным статистическим данным, они нередко стремятся собрать свои собственные данные. Помимо того, что это сопряжено с дополнительными расходами как для сборщика данных, так и для респондента, собираемые таким образом данные зачастую имеют более низкое качество.

15. Предоставление исследователю доступа к микроданным может также служить средством извлечения дополнительной пользы из затрат на сбор официальных статистических данных и получения ценнейшей информации о качестве данных и о возможных способах совершенствования или расширения статистических обследований.

16. Что же представляет собой исследовательское сообщество? Разумеется, в это понятие включаются те, кто работает в академических учреждениях. Сюда включаются также исследователи, работающие в неправительственных организациях и международных учреждениях. Кроме того, некоторые исследователи, нуждающиеся в доступе к микроданным, действуют в агентствах и учреждениях, финансируемых правительствами. Для целей настоящих руководящих положений все эти исследователи считаются частью "исследовательского сообщества". Однако, как это станет ясно из настоящих руководящих положений, между различными элементами исследовательского сообщества актуальность тех или иных вопросов может в какой-то мере варьироваться.

17. В нижеследующих разделах предпринимается попытка свести воедино взгляды национальных статистических управлений и исследовательского сообщества в духе стремления найти механизмы, которые могли бы в значительной мере удовлетворить потребности обеих групп. Более подробно это рассматривается в главе VI.

Взгляд национального статистического управления

18. НСУ должны заботиться о сохранении доверия со стороны респондентов, для того чтобы те продолжали сотрудничать с ними при сборе данных. Ключевым элементом такого доверия является защита конфиденциальности. Если респонденты будут считать или предполагать, что НСУ не обеспечит защиту конфиденциальности их данных, они будут менее склонны идти на сотрудничество или предоставлять точные данные. Даже один инцидент, особенно если он получит широкое освещение в СМИ, может оказать значительное влияние на сотрудничество со стороны респондентов и, следовательно, на качество статистических данных.

19. С точки зрения НСУ, этот вопрос имеет основополагающее значение, однако существуют и другие соображения. В частности, ключевую роль играет наличие или отсутствие в них достаточных полномочий для поддержки доступа исследователей к микроданным, будь то на основании правовых норм или на основе какой-либо иной формы разрешения.

20. Некоторые НСУ обеспокоены тем, что качество их микроданных может быть недостаточно хорошим для их дальнейшего распространения. Если для целей поддержки агрегированной статистической информации качество может быть достаточно высоким, то для очень детального анализа оно может быть неподходящим. В некоторых случаях на этапе подготовки конечных статистических данных в агрегированную статистическую информацию могут вноситься коррективы без изменения микроданных. Вследствие этого между результатами исследований на основе микроданных и публикуемыми агрегированными данными могут возникать несоответствия.

21. НСУ может волновать также вопрос затрат. Это касается не только затрат на создание и документальное оформление файлов микроданных, но и затрат на создание инструментов доступа и защитных механизмов, а также на поддержку и санкционирование предоставления ответов на запросы, поступающие от исследовательского сообщества; новые пользователи файлов данных нуждаются в помощи, чтобы разобраться в сложных структурах файлов и в разнообразных определениях. Хотя эти затраты покрываются НСУ, они, как правило, не получают дополнительных бюджетных ассигнований для проведения дополнительной работы. И в целом исследователи не располагают финансированием для внесения существенного вклада в покрытие этих издержек.

22. С другой стороны, НСУ все чаще признают важное значение поддержки исследовательского сообщества и дополнительной полезности, обеспечиваемой для деятельности НСУ в области сбора и обработки данных благодаря эффективному использованию их данных в исследовательских целях. В частности, в интересах самого общества необходимо обеспечить, чтобы интересные идеи, которые можно получить за счет использования данных, могли быть доступными для директивных органов и общественности. Кроме того, если данные используются более широко именно таким образом, то это может обеспечить дополнительный уровень защиты от сокращений бюджетных ассигнований на такие статистические программы.

A. Взгляд исследовательского сообщества

23. С точки зрения исследовательского сообщества, поддержка исследовательской работы на основе микроданных должна являться важным компонентом любой официальной статистической системы. Выгоды от этого включают в себя следующее.

a) Микроданные позволяют тем, кто занимается выработкой политики, ставить и анализировать сложные вопросы. В экономической сфере, например, анализ агрегированных статистических данных не позволяет составить достаточно точное представление о функционировании экономики для проведения анализа компонентов роста производительности.

b) Доступ к микроданным дает аналитикам возможность рассчитывать не только средние, но и маргинальные эффекты. Например, микроданные позволяют аналитикам использовать многомерные регрессии, с помощью которых можно изолировать маргинальное воздействие конкретных переменных.

c) В общем плане широкий доступ к микроданным позволяет воспроизводить важные исследования.

d) Наличие доступа к микроданным в исследовательских целях и обеспечение соответствующей обратной связи могут облегчить повышение качества данных. Например, Бюро переписей населения США официально утвердило документацию, которую оно требует от исследователей для оказания ему содействия в повышении качества его обследований.

e) Микроданные позволяют расширить спектр результатов, получаемых из сборников статистических данных, и, следовательно, повышают общую оптимальность использования средств, выделяемых на создание таких сборников данных.

24. Помимо этого, ограниченность доступа к микроданным может приводить к тому, что исследователи будут разрабатывать и проводить самостоятельный сбор статистических данных, а это будет ложиться на плечи общества дополнительным бременем представления данных. В дополнение к сопряженным с этим издержкам (как для сборщика данных, так и для респондентов) собираемые таким образом данные обычно имеют низкое качество, а выборки являются более мелкими по сравнению с официальными обследованиями. Наличие признанного и авторитетного, а также высококачественного источника данных для всех видов анализа имеет преимущества по

сравнению с альтернативой, при которой исследователи используют различные наборы данных для анализа определенных проблем.

25. Исследователи указывают на то, что они не заинтересованы в установлении личности тех, которых касаются эти микроданные, и имеющиеся свидетельства говорят именно об этом. С учетом этого они полагают, что НСУ в целом проявляют излишнюю консервативность при представлении доступа к микроданным.

26. На Рабочем совещании по вопросам исследований в области конфиденциальности, проходившем в 2003 году под эгидой Национального научного фонда Соединенных Штатов, Питер Мэдсен отметил "парадокс неприкосновенности частной жизни". Он утверждает, что "упорное стремление обеспечить полную неприкосновенность частной жизни в контексте исследовательской деятельности, как это ни парадоксально, приводит не к большим, а к меньшим выгодам для общества". Он отмечает, что при включении концепции полезности можно получить иные результаты:

"Возможно, благодаря этой дополнительной концепции полезности люди признают, что, хотя они, вне всякого сомнения, имеют право на неприкосновенность частной жизни, они могут также придти к осознанию того, что ради общего блага они обязаны делиться информацией".

Кое-кто использует термин "дефицит неприкосновенности частной жизни" в знак признания того, что с открытием доступа к микроданным сопряжены вопросы, связанные с неприкосновенностью частной жизни. В этом случае обсуждение можно сфокусировать на вопросе о том, перевешивают ли выгоды того или иного проекта любой дефицит неприкосновенности частной жизни.

27. Исследовательское сообщество считает также важным изучение более совершенных методов защиты конфиденциальности, которые повышают полезность исходных данных. НСУ склонны соглашаться с важным знанием такой исследовательской работы. Однако эта исследовательская работа, вероятнее всего, приведет лишь к частичному ответу на стремление к улучшению условий доступа к микроданным в исследовательских целях, и исследователи останутся по-прежнему разочарованными, если мы будем полагаться только на более совершенные статистические методы защиты конфиденциальности.

IV. БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ

28. В шестом из Основных принципов официальной статистики Организации Объединенных Наций очень четко прописаны параметры конфиденциальности статистики.

"Персональные данные, собираемые статистическими учреждениями для подготовки статистической информации, независимо от того, относятся ли они к физическим или юридическим лицам, должны носить строго конфиденциальный характер и использоваться исключительно для статистических целей".

Любые принципы предоставления доступа к микроданным должны согласовываться с этим основным принципом.

29. Для обеспечения конфиденциальности микроданных должны использоваться следующие принципы. Каждый из них рассматривается ниже.

a) Принцип 1: Микроданные, собираемые для целей официальной статистики, допустимо использовать для статистического анализа в подкрепление исследовательской деятельности в случае защиты их конфиденциальности.

b) Принцип 2: Микроданные должны предоставляться исключительно для статистических целей.

c) Принцип 3: Представление микроданных должно согласовываться с правовыми и иными необходимыми механизмами, обеспечивающими защиту конфиденциальности предоставляемых микроданных.

d) Принцип 4: Информация о процедурах получения исследователем доступа к микроданным, а также о видах использования и пользователях микроданных должна быть прозрачной и общедоступной.

30. Предоставление микроданных в исследовательских целях не противоречит шестому основному принципу ООН, если отсутствует возможность установления данных, касающихся конкретного человека. Принцип 1 не представляет собой обязательства предоставлять микроданные. Национальное статистическое управление само должно решать, предоставлять или не предоставлять микроданные. Могут иметься и другие соображения (например, качество), которые делают предоставление доступа

к микроданным. К тому же могут существовать конкретные лица или учреждения, которым было бы неуместно предоставлять микроданные.

31. Применительно к принципу 2 необходимо проводить различие между статистическими или аналитическими целями и административными целями и задачами. В случае использования в статистических или аналитических целях задача заключается в получении статистических данных, касающихся определенной группы (физических или юридических лиц). При использовании в административных целях задача заключается в получении информации о конкретном физическом или юридическом лице для принятия решения, которое может либо принести выгоды такому лицу, либо причинить ему вред. Например, некоторые запросы о предоставлении данных могут быть законными (постановление суда), но не соответствующими этому принципу. В интересах сохранения доверия общественности к официальной статистической системе, эти запросы должны систематически отклоняться. Если использование микроданных несовместимо со статистическими или аналитическими целями, то в этом случае доступ к микроданным не должен предоставляться. В ситуациях, когда существует возможность выбора между предоставлением или непредоставлением доступа, помощь в решении данной проблемы может оказать создание комитета по вопросам этики или аналогичного механизма.

32. Исследователи получают доступ к микроданным в исследовательских целях, но для поддержки этой исследовательской работы они могут нуждаться в составлении статистических агрегатов различных форм, в подготовке статистических распределений, в создании статистических моделей или в анализе статистических различий между подсовокупностями. Эти виды использования микроданных будут соответствовать статистическим целям. Если микроданные используются именно таким образом, то можно сказать, что тем самым подкрепляются исследовательские цели.

33. Что касается принципа 3, то перед предоставлением любых микроданных должны быть обеспечены правовые механизмы защиты конфиденциальности. Вместе с тем правовые механизмы должны дополняться административными и техническими мерами, регулирующими доступ к микроданным и обеспечивающими невозможность раскрытия персональных данных. Наличие и авторитетность таких механизмов (будь то на уровне закона или дополнительных положений, подзаконных актов и т.д.) необходимы для укрепления уверенности общественности в том, что микроданные будут использоваться должным образом. Очевидно, что предпочтительными являются правовые механизмы, но в некоторых странах такая возможность может отсутствовать, и для этого должны быть созданы какие-то другие формы административных механизмов. Перед созданием правовых (или других) механизмов на основании законодательства должна быть также получена санкция органов, отвечающих за защиту неприкосновенности частной жизни, в

тех странах, где они существуют. Если такие органы отсутствуют, то роль "хранителя" неприкосновенности частной жизни могут взять на себя НПО. При создании любых правовых или иных механизмов было бы разумно заручиться их поддержкой или по крайней мере снять любые серьезные озабоченности, которые могут у них иметься.

34. В некоторых странах уполномочивающее законодательство отсутствует. Предоставление микроданных должно как минимум подкрепляться какой-либо формой полномочий. Однако предпочтительным подходом все же является уполномочивающее законодательство.

35. Принцип 4 имеет важное значение для усиления уверенности общественности в том, что микроданные используются должным образом и что решения о предоставлении микроданных принимаются на объективной основе. НСУ сами решают, можно ли предоставлять микроданные, каким образом и кому. Но их решения должны быть прозрачными. Эффективным средством обеспечения соблюдения этого принципа, а также предоставления информации о том, каким образом можно получить доступ к исследовательским отчетам, построенным на предоставленных микроданных, является вебсайт НСУ.

V. ПОДКРЕПЛЯЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

36. Как явствует из принципа 3 (см. главу 3), законодательство, подкрепляющее полномочия на предоставление микроданных, имеет исключительно важное значение. Это обусловлено рядом причин:

a) обеспечение доверия общественности к соответствующим механизмам, т.е. уверенности в том, что существуют юридические ограничения, определяющие, что можно, а что нельзя делать;

b) достижение взаимопонимания между НСУ и исследователями в отношении соответствующих механизмов;

c) обеспечение большей согласованности при рассмотрении предложений по исследовательским проектам; и

d) обеспечение основы для пресечения нарушений.

37. Соответствующие нормы необязательно должны прописываться в первичных законодательных актах. Детали, возможно, лучше регулировать в предписаниях,

подзаконных актах и т.д., которые тем не менее имеют определенную юридическую силу. Если законодательство отсутствует, необходимо предусмотреть какую-либо иную форму предоставления полномочий. Если какая-либо форма полномочий на предоставление микроданных, даже в обезличенной форме, отсутствует, репутация НСУ оказывается под угрозой.

38. Важно, чтобы законодательство (или иная форма предоставления полномочий) охватывало следующие аспекты:

- a) что можно и что нельзя делать и в каких целях;
- b) условия предоставления данных; и
- c) последствия возможного нарушения этих условий.

39. В тематических исследованиях 1 и 2 описываются законодательные нормы, регулирующие предоставление микроданных соответственно в Австралии и Финляндии.

VI. МЕТОДЫ ПОДДЕРЖКИ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО СООБЩЕСТВА

40. Национальное статистическое управление (НСУ) может оказывать поддержку исследовательской деятельности различными способами. Они обобщаются ниже. В нижеследующих пунктах содержатся более обстоятельные комментарии. Для более наглядной иллюстрации этих различных методов используются тематические исследования.

a) **Статистические продукты для использования за пределами НСУ:**

Поток распространения	Примечания
Статистические таблицы и кубы данных	Сюда можно включить как стандартные таблицы, так и специальные таблицы (или специальные аналитические выкладки), подготавливаемые по просьбе исследователя. Некоторые управления в настоящее время предоставляют очень детализированные матрицы, известные как кубы данных, которые могут гибко использоваться исследователями для удовлетворения их собственных потребностей. Однако, если они являются очень детализированными, уровень риска для конфиденциальности может быть сходным с уровнем риска в случае микроданных.

Обезличенные файлы микроданных (ОФМ) - Файлы общего пользования (ФОП)	Эти файлы микроданных распространяются для общего пользования за пределами НСУ. Они обезличены и нередко предоставляются на таких носителях, как КД-ПЗУ, иногда через архив данных. (Примечание: Термин "обезличенные" подразумевает, что было обеспечено не только изъятие имен и адресов, но и принятие мер для обеспечения крайне малой вероятности установления личности отдельных людей.) Уровень защиты конфиденциальности файлов общего пользования, даже в случае совмещения с другими файлами данных, должен быть таков, чтобы для обеспечения конфиденциальности отпадала необходимость согласования каких-либо дополнительных обязательств. Файлы общего пользования являются распространенным средством предоставления доступа к данным исследователям во многих странах.
Обезличенные файлы микроданных - Лицензированные файлы	Лицензированные файлы также являются обезличенными, но отличаются от файлов общего пользования тем, что их использование может ограничиваться кругом уполномоченных исследователей и перед предоставлением им файлов подписывается соглашение или контракт. Даже в тех случаях, когда они рекламируются как общедоступные, они не предоставляются исследователю до подписания им соглашения или контракта. Хотя они и являются обезличенными, они могут содержать потенциально идентифицируемые данные в случае их увязки с другими файлами данных; это - одна из причин, по которым требуется подписание соответствующего соглашения или контракта.

б) Сервисное окно, через которое исследователи могут представлять запросы о получении данных

Вид услуги	Примечания
Средства дистанционного доступа (СДД)	В настоящее время во многих странах принимаются меры, позволяющие исследователям получать статистические продукты из файлов микроданных через

компьютерные сети, причем исследователи фактически не "видят" микроданные. В силу того, что в СДД присутствуют дополнительные меры контроля, и того, что микроданные фактически не покидают НСУ, таким образом может предоставляться доступ к более детальным микроданным.

с) Механизмы, позволяющие исследователям работать в помещениях национального статистического управления

Вид услуги	Примечания
Лаборатории данных (ЛД)	Физический доступ к в большей мере идентифицируемым микроданным, как правило, со строгой сквозной проверкой и под надзором НСУ. Получение доступа к более детализированным данным сопряжено для исследователя с определенными неудобствами из-за необходимости работать в помещении самого НСУ или какого-либо его филиала.

А. Статистические таблицы и кубы данных

41. Статистические таблицы остаются наиболее экономичным способом удовлетворения многих потребностей исследователей. Их значение не следует недооценивать. Появление кубов данных (очень детальных многомерных таблиц) повысило полезность статистических таблиц для исследовательских целей, поскольку они позволяют исследователям гибко использовать кубы данных с учетом их собственных потребностей.

42. Статистическое управление Нидерландов стало одной из первых организаций, начавших использовать кубы данных. Тематическое исследование 3 позволяет проиллюстрировать, каким образом оно использует кубы данных в качестве одного из ключевых элементов его стратегии распространения данных.

43. В случае статистических таблиц и кубов данных все еще сохраняются вопросы, связанные с конфиденциальностью. Например, в большинстве норм статистического законодательства содержится требование о том, что идентифицируемые данные не могут предоставляться через статистические таблицы. Однако "конфиденциализация" обеспечивается до их предоставления. Для обеспечения конфиденциальности данных в статистических таблицах существуют системы программного обеспечения и продолжают

разрабатываться все более совершенные методы. Их часто называют методами недопущения раскрытия информации.

В. Обезличенные файлы микроданных - файлы общего пользования

44. Исследователи считают это очень ценной услугой. Однако в свете расширения возможностей для совмещения данных возможно возникновение тенденции к сокращению массивов данных, имеющихся в ОФМ, и к усилению опоры на такие средства, как СДД и лаборатории данных, для предоставления исследователям доступа к информации. Альтернативой является усиление упора на соблюдение исследователями подписываемых ими обязательств или контрактов, предписывающих им не пытаться осуществить идентификацию. Такие обязательства обычно являются одним из ключевых условий предоставления лицензированных ОФМ (см. следующий раздел).

45. Хотя НСУ, как правило, предоставляют равный режим доступа пользователям статистических данных, в случае микроданных это может быть недопустимым. По отношению к пользователям, которые не имеют безупречной репутации добросовестных исследователей или которые имеют доступ к базам данных, легко поддающихся совмещению с ОФМ, может применяться иной подход.

46. Исключение составляют файлы общего пользования (ФОП), к которым намеренно обеспечен широкий доступ. Исследователи не раз подчеркивали важное значение ФОП. Они высоко ценятся в тех странах, где они существуют и широко используются. Тем не менее людям, склонным к этому, может быть несложно обнародовать личность некоторых людей на основе статистического совмещения с другими базами данных, особенно в странах с небольшой численностью населения или в странах, имеющих систему учета населения. Перед предоставлением ФОП следует тщательно изучить условия, на которых они предоставляются, для более эффективного управления рисками нарушения принципа конфиденциальности. Например, одним из условий предоставления доступа может быть юридически обеспеченное обязательство. В случае необходимости предварительного подписания обязательства должна существовать возможность создания соответствующего механизма даже при получении доступа к ФОП через Интернет. В целом для стран с меньшей численностью населения уровень риска является гораздо более значительным. В этой связи исследователи не должны рассчитывать на то, что все страны будут предоставлять ФОП.

47. В тематическом исследовании 4 описываются условия предоставления ФОП в Соединенных Штатах. Интересно отметить роль, которую в предоставлении доступа к ФОП отдельным исследователям играют архивы социальных данных.

48. Методам обезличения файлов микроданных посвящена обширная литература. Хорошее резюме содержится в работе Willenburg, L & de Waal, T (2001), Elements of Statistical Disclosure Control. Для защиты микроданных от раскрытия существует пакет программного обеспечения μ -ARGUS. В ПО μ -ARGUS имеется целый ряд методов защиты.

С. Обезличенные файлы микроданных - лицензированные файлы

49. Это - такая схема, при которой право или лицензию на использование обезличенных файлов микроданных получают только конкретные пользователи. Такой лицензией предусматриваются определенные условия, которые могут быть оговорены в соглашении или контракте, подписываемом исследователем или его учреждением. Условия могут варьироваться от одной страны к другой или даже от одного исследователя к другому в зависимости от исследовательского проекта и, возможно, принадлежности исследователя. Иметь такого рода соглашение или контракт желательно даже в тех случаях, когда эти файлы микроданных рекламируются как доступные для общего пользования.

50. Условия могут включать в себя все или некоторые из перечисленных ниже элементов:

- a) согласие исследователя на то, что он или она будет руководствоваться условиями, на которых ему предоставляются файлы;
- b) обязательство не предпринимать попыток идентифицировать конкретных лиц или конкретные организации;
- c) обязательство использовать информацию исключительно в статистических или исследовательских целях;
- d) микроданные не будут предоставляться другим лицам; микроданные будут возвращены НСУ по завершении исследовательского проекта; и
- e) не будет предприниматься никаких попыток без разрешения статистически совмещать эти файлы с другими базами данных.

51. Целесообразно обеспечить определенный юридический статус такого соглашения/обязательства, например путем его инкорпорирования в соответствующее законодательство. Это позволило бы подавать судебные иски против нарушителей. Это не исключает и других мер, которые могут приниматься в случае нарушений, например:

отказ в предоставлении дальнейших услуг исследователю и/или, возможно, учреждению, в котором работает исследователь. Эти аспекты рассматриваются в главе VII.

52. Если нужно также сделать упор на обязательстве обеспечивать защиту конфиденциальности данных, то это должно позволить предоставлять больше данных не через файлы общего пользования, а через лицензированные файлы. Речь идет о тех случаях, когда некоторые данные теоретически можно персонифицировать в увязке с другими файлами.

53. Некоторые страны предоставляют файлы микроданных, содержащие конфиденциальные данные, внешним пользователям, хотя и по очень жестким правилам лицензирования, в которых оговариваются условия возможного использования данных. Эта практика является уместной только в том случае, если данные аспекты охватываются законодательством. Даже в этом случае существует риск того, что если общественность считает такое использование данных недопустимым, то это может привести к ухудшению сотрудничества при проведении обследований.

54. В тематических исследованиях 5, 6 и 7 описываются условия предоставления лицензированных файлов микроданных соответственно в Австралии, Нидерландах и Швеции.

D. Средства дистанционного доступа (СДД)

55. Эти средства приобретают все большую значимость, но способы внедрения СДД значительно варьируются от страны к стране. Ключевая особенность заключается в том, что исследователи не имеют доступа к самим микроданным, но могут дистанционно представлять задания с использованием таких микроданных. Нередко между НСУ и исследователем или учреждением исследователя имеется контрактное соглашение.

56. Можно привести такой иллюстративный пример: Статистическое управление Канады предоставляет исследователям фиктивные файлы микроданных и позволяет им представлять задания по прогонам полного файла через компьютерные сети. Статистическое управление Канады выполняет поступающие задания в режиме "офлайн" и направляет результаты назад через компьютерные сети после проверки на конфиденциальность. Хотя аналогичные схемы существуют и в Австралийском бюро статистики, здесь имеются некоторые важные отличия. Перед предоставлением к ним доступа с помощью СДД файлы микроданных проверяются на конфиденциальность для предотвращения случайной идентификации. Вместе с тем допускаются пробные прогоны по файлам СДД, и небольшое число обезличенных записей разрешается к загрузке для

изучения внешних объектов и т.п. Перед направлением исследователю производится проверка результатов. В настоящее время система работает в пакетном режиме, но разрабатывается ее интерактивная версия. В Статистическом управлении Дании схема тоже отличается. Она представляет собой онлайн-систему, в которой исследователи могут проводить анализ с использованием полного файла микроданных. Условия таковы, что они не могут загрузить сами микроданные. Для повышения эффективности управления рисками это Управление в более значительной мере опирается на соглашения с учреждениями и на систему наказаний (в частности, отказ в дальнейшем доступе) при нарушении правил.

57. Существует два базисных типа СДД.

а) Дистанционное исполнение заданий, при котором исследователь представляет программу и позднее получает результат по электронной почте.

б) Дистанционные средства, с помощью которых исследователь производит анализ и может сразу же увидеть ответ на экране.

Многие страны имеют средства дистанционного доступа, работающие по принципу а), но, помимо датской системы, средства категории б) еще только разрабатываются. Приемлемость различных схем скорее всего будет различаться от страны к стране.

58. Хотя средства дистанционного доступа пока имеются лишь в нескольких странах и хотя, как было показано выше, модели и подходы различаются, опыт, накопленный к настоящему времени, в целом является положительным.

59. С точки зрения расходов, СДД являются более предпочтительными, чем лаборатории данных (см. ниже), поскольку контролируемый доступ в случае СДД является менее трудоемким, чем контролируемое использование информации в лабораториях данных.

60. Если эти средства полностью не устраняют риск персонификации данных, исследователи должны давать в какой-то форме согласие обеспечивать полное соблюдение их обязательств. Хорошей практикой считается предоставление доступа только тем исследователям, которые подписали определенную форму соглашения с описанием условий доступа. Важное значение имеет также обучение наряду с регулярным мониторингом и проверкой использования этих средств.

61. В тематических исследованиях 8, 9 и 10 описываются средства дистанционного доступа, используемые соответственно в Канаде, Австралии и Дании.

Е. Лаборатории данных

62. В некоторых НСУ они используются уже многие годы и показали свою эффективность в контроле риска персонификации данных, позволяя при этом исследователю получать доступ прежде всего к тем наборам данных, которые невозможно предоставить в силу конфиденциального характера микроданных. И тем не менее для обеспечения надлежащего уровня защиты здесь требуется определение условий доступа. Основная критика в адрес ЛД связана с неудобствами для исследователя, которому, в частности, иногда приходится использовать незнакомое ему программное обеспечение для анализа данных. Кроме того, по сравнению с другими возможными вариантами управление ими является для НСУ дорогостоящим мероприятием.

63. Некоторые НСУ отвели под лаборатории данных новые помещения в местах, которые являются более удобными для исследователей (иногда их называют исследовательскими центрами данных), но это также может быть дорогостоящим вариантом, если только НСУ не выделяются под это конкретные финансовые средства.

64. Каковы же основные условия доступа к микроданным через лаборатории данных? Они могут включать в себя следующее: а) документальное подтверждение общественного блага, которое принесет данный исследовательский проект, б) описание способов обеспечения доступа общественности к результатам проекта, в) доказательства добросовестности исследователей, г) юридические обязательные соглашения и е) требования в отношении надзора со стороны сотрудников НСУ.

65. В тематических исследованиях 11, 12, 13 и 15 описываются схемы действия лабораторий данных соответственно в Канаде, США, Нидерландах, Новой Зеландии и Италии.

Ф. Привлечение исследователя в качестве временного сотрудника НСУ

66. Еще одним способом возможного предоставления исследователям доступа к микроданным является их привлечение в качестве временных сотрудников НСУ и распространение на них таких же условий соблюдения секретности, какие действуют в отношении штатных сотрудников НСУ. В действительности это должно рассматриваться как поддержка программы работы НСУ, а не как решение проблемы доступа к данным. Это должно делаться исключительно в тех случаях, когда исследователь оказывает

содействие в работе НСУ, в противном случае это может квалифицироваться как обман. Если бы такого рода подлоги действительно имели место и получали огласку, доверие к НСУ снизилось бы.

67. Исследователь может привлекаться по инициативе НСУ, если он рассматривается в качестве человека, который может благодаря своей специальной квалификации оказать содействие в работе НСУ и повысить полезность данных. С другой стороны, инициатором может выступать исследователь. Но НСУ должно убедиться в достоинствах поступившего предложения и инкорпорировать его в свою программу работы. Продемонстрировать, что исследователи оказывают содействие НСУ, легче в том случае, если результатом этой работы являются опубликованные материалы НСУ (даже если они несколько отличаются от обычных публикуемых материалов).

Г. Данные о предприятиях

68. С данными о предприятиях, включая сельскохозяйственные предприятия, сопряжены некоторые особые вопросы. Предприятия, и в частности крупные предприятия, гораздо легче поддаются идентификации по сравнению с данными о домашних хозяйствах или персональными данными, особенно на спонтанной основе, поскольку распределение их характеристик является гораздо более асимметричным. В некоторых странах базы данных о предприятиях нередко являются более доступными, что позволяет осуществлять их сопоставление. Кроме того, многие академические исследователи могут также являться консультантами предприятия, и даже их добросовестный доступ к микроданным о предприятии может быть несовместимым с такими функциями консультанта (они не могут подвергнуться "промыванию мозгов" для удаления знаний, полученных в ходе их исследовательской работы). Кроме того, в случае обмена поддающимися идентификации данными о предприятиях с исследователями в других странах у стран может возникать обеспокоенность по поводу экономической конкурентоспособности (и, возможно, даже безопасности).

69. С точки зрения доступа исследователя, главные различия между данными о домашних хозяйствах или физических лицах и данными о предприятиях заключаются в том, что в случае данных о предприятиях наличие потоков распространения данных, обеспечивающих максимальную степень защиты, является наиболее насущным.

70. С точки зрения потоков распространения:

a) статистические таблицы по-прежнему используются, хотя повышение уровня риска идентификации означает, что более детальные данные по предприятиям, как правило, будут недоступными.

b) Обезличенные файлы микроданных могут быть доступными только в случае самых мелких предприятий. Для некоторых исследований эта группа может представлять особый интерес. Но даже в этом случае потребуется определенное "искажение" некоторых данных (например, финансовых данных) во избежание их совмещения с другими базами данных (например, налоговые данные). Альтернативой является представление данных в виде интервалов. Обезличенные файлы микроданных вероятнее всего будут иметь ограниченное использование.

c) По тем же причинам СДД могут использоваться только для получения файлов микроданных по самым мелким предприятиям. По крайней мере использование этих средств позволит НСУ контролировать риск совмещения данных, в силу чего может отпасть необходимость "искажать" данные для защиты конфиденциальности. Но при включении крупных предприятий обеспечить конфиденциальность результатов может быть затруднительно даже в том случае, если исследователи не будут иметь непосредственного доступа к микроданным.

d) Использование схем лабораторий данных скорее всего будет наиболее распространенным способом получения доступа к файлам микроданных о предприятиях. Подобные схемы существуют, например, в Статистическом управлении Нидерландов.

71. Не исключено, что некоторые исследования можно будет проводить с согласия соответствующих предприятий.

VII. ПРЕОДОЛЕНИЕ ТРЕНИЙ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМИ СТАТИСТИЧЕСКИМИ УПРАВЛЕНИЯМИ И ИССЛЕДОВАТЕЛЯМИ

A. Каким образом можно устранить трения между взглядами НСУ и исследователей?

72. Наиболее эффективным образом этого можно добиться путем переориентации НСУ со стратегии избежания рисков на стратегию управления рисками. Вопрос о том, как это сделать, более подробно рассматривается ниже.

73. Вне всякого сомнения, существуют риски, которыми приходится управлять. Быстрое расширение баз данных, содержащих информацию о лицах, поддающихся

идентификации, означает, что полностью избежать установления личности значительного числа людей практически невозможно даже в случае изъятия имен и адресов, особенно если в файлах содержится структура домохозяйств. Многие из этих баз данных имеются в частном секторе, где контроль за их использованием, как правило, является менее строгим, чем в государственном секторе. Кроме того, достижения технологии облегчили сопоставление данных, будь то путем прямого совмещения или с помощью методов статистического сопоставления (которое в отдельных случаях может приводить к прямому совмещению). Избежание рисков по существу означает недопущение выхода поддающихся идентификации микроданных за пределы НСУ. (Следует отметить, что риски будут варьироваться в зависимости, в частности, от размера страны. В более мелких странах риски относительно возрастают в связи с бóльшим числом уникальных случаев.)

74. Тем не менее доступ к микроданным, предоставляемый НСУ, судя по всему, не вызывает жарких споров в обществе. Судя по косвенным данным, в обществе существует достаточно высокий уровень признания нынешней практики, хотя нам не известны страны, в которых по этому вопросу проводились бы общественные дискуссии. Однако обеспокоенность общественности в целом по поводу неприкосновенности частной жизни свидетельствует о том, что у согласия общественности есть свои пределы. Какой-то один прискорбный случай может легко спровоцировать дискуссию (выходящую за пределы национальных границ). Это скажется на уровне сотрудничества респондентов при сборе статистических данных.

75. Чтобы избежать обвинений в скрытности, важно обеспечить прозрачность. Поэтому НСУ целесообразно быть транспарентными, показывая, что одним из ценных способов использования данных из тех или иных сборников является предоставление исследователю доступа к конфиденциальным микроданным в условиях контроля в конкретных целях. Это нужно делать крайне осмотрительно, ибо в противном случае фундаментальные приверженцы неприкосновенности частной жизни могут перетянуть на свою сторону общественное мнение. Чрезвычайно важное значение имеет поддержка со стороны уважаемых и авторитетных лиц.

В. Каким образом НСУ управляют рисками?

76. Ниже излагаются некоторые идеи:

а) согласовать комплекс принципов, которыми следует руководствоваться при предоставлении доступа к микроданным (по типу описанных в главе III).

b) Обеспечить серьезную правовую и этическую базу (а также технический и методологический инструментарий) для защиты конфиденциальности при предоставлении доступа к микроданным. При создании этой правовой и этической базы требуется сбалансированная оценка, с одной стороны, общественных благ, связанных с защитой конфиденциальности, и, с другой стороны, выгод для общества, связанных с проведением исследований. Решение о предоставлении или непредоставлении доступа может зависеть от достоинств исследовательского проекта и репутации исследователя, и в этической базе на это должна делаться определенная скидка. Предоставление доступа не должно рассматриваться как автоматическое. НСУ должны руководствоваться законодательством или иными протоколами, действующими в их стране, вне зависимости достоинств проекта.

c) Обеспечить объективный процесс нахождения баланса между этими двумя общественными благами. Хорошей практикой считается создание внутреннего комитета для обсуждения этих вопросов и вынесения рекомендаций для главы НСУ. В ситуациях, когда существует выбор при принятии решения о предоставлении или непредоставлении доступа, свою роль могли бы играть комитеты по вопросам этики. Аргументация в пользу общественной полезности становится гораздо более веской, если результаты исследований становятся достоянием общества.

d) Обеспечить полную прозрачность в вопросах конкретного использования микроданных во избежание подозрений в злоупотреблениях.

e) Быть готовыми предоставлять более широкий доступ с помощью средств дистанционного доступа и лабораторий данных, поскольку обнародование полностью не поддающихся идентификации микроданных может оказаться невозможным без значительного искажения данных. Исследовать другие возможности использования технологических достижений для улучшения условий доступа к микроданным таким образом, чтобы обеспечивалась надлежащая защита конфиденциальности.

f) Возложить часть бремени ответственности на исследовательское сообщество. Обеспечить понимание исследователями причин заботы НСУ о такой защите конфиденциальности. Обеспечить осознание исследователями последствий нарушений правил игры для них и их учреждений. Принимать соответствующие меры в случаях нарушений.

77. Последний пункт нуждается в некоторых пояснениях. Культура и система ценностей исследовательского сообщества сильно отличается от культуры и системы ценностей НСУ. Исследователи нередко рассматривают некоторые из "мер контроля" при

предоставлении доступа к микроданным как излишние бюрократические препоны. Хотя случаи использования исследователями доступа к микроданным для преднамеренного установления личности тех или иных людей неизвестны, были инциденты, когда микроданные, предоставлявшиеся им в порядке исключения, передавались другим исследователям без должного разрешения, или случаи, когда микроданные без должного разрешения с помощью статистических методов совмещались с другими данными для получения более насыщенных рядов данных. Эти исследователи могут считать, что они не сделали ничего плохого, поскольку они не пытались установить личность людей. Тем не менее если инциденты такого рода обнаружатся, то это может подорвать доверие общественности. НСУ и исследователи действуют в условиях разных культур и по-разному рассматривают риски, сопряженные с такими инцидентами. Это следует учитывать при определении процедур предоставления микроданных.

78. Каким образом НСУ могут переложить часть рисков на исследователей? Такого рода меры могут включать в себя следующие.

a) Обращение к ним с предложением доказать свою добросовестность в качестве исследователей и продемонстрировать общественную полезность их исследований и "целевую пригодность" микроданных.

b) Обращение к ним с предложением подписать юридически обязательное соглашение, предусматривающее санкции, аналогичные санкциям для сотрудников НСУ в случае нарушения условий конфиденциальности.

c) Разъяснение причин осторожной позиции НСУ. Обеспечение с помощью средств методической работы полного понимания исследователями их обязательств. Применение эффективных процедур контроля и мониторинга. Возможно, было бы полезно разработать во взаимодействии с исследовательским сообществом кодекс поведения.

d) В случае совершения правонарушений - отказ в предоставлении всех текущих и будущих услуг исследователю и, возможно, его учреждению на определенное время (например, до принятия учреждением соответствующих дисциплинарных мер по отношению к нарушителю). В случае необходимости - обращение в судебные инстанции.

79. На практике для обеспечения доверия общественности к существующим механизмам потребуется определенное сочетание правовых, административных и технических мер. Кроме того, исследовательское сообщество должно признать факт отсутствия автоматического права доступа. НСУ могут располагать возможностями для

предоставления доступа, но он предоставляется исследователю по усмотрению НСУ. Предоставление доступа влечет за собой определенную ответственность. В частности, исследователи должны согласиться с тем, что они несут совместную ответственность за соблюдение и сохранение условий, на которых им был предоставлен доступ. Ограничения и защитные меры могут быть более строгими по сравнению с другими наборами данных, к которым они имеют доступ, но тому есть веские основания и они должны соблюдаться.

С. Прочие вопросы

80. Иногда утверждают, что перед предоставлением микроданных за пределы НСУ следует заручиться согласием респондентов. Этому следует противодействовать, поскольку:

- a) с получением и обработкой такого согласия сопряжены значительные практические проблемы;
- b) предоставляемые данные не поддаются идентификации и используются исключительно в статистических целях в строгом соответствии с задачами данного набора данных;
- c) очень трудно предоставить всю информацию, необходимую для принятия респондентом действительно осознанного решения, и поэтому многие респонденты ответят "нет" просто в порядке предосторожности. Если в основу выборки попадут только респонденты, давшие согласие, то в скором времени она станет нерепрезентативной.

Однако, как уже указывалось в настоящих руководящих положениях, существует обязательство в отношении обеспечения прозрачности предусмотренных механизмов. Тем самым можно утверждать, что пассивное согласие уже было получено.

(Примечание: получение осознанного согласия является целесообразным в ситуациях, когда опубликование мелких агрегатов позволяет пользователям вычислить положение какой-то одной единицы выборки (например, физического лица или предприятия), составляющей часть этого агрегата. Подобная ситуация с большей степенью вероятности возникает в случае статистики предприятий.)

81. Есть и другой аспект вопроса о согласии. Данные НСУ могут охватывать данные, собираемые непосредственно ими, и данные, собираемые административными органами и

передаваемые НСУ. Если конкретным положением законодательства или каким-либо протоколом не предусмотрено иного, НСУ не должно предоставлять данные из административных источников в формате микроданных без согласия административного органа (который может считать себя не в состоянии дать такое согласие из-за обещаний, данных своим респондентам). Даже если административные данные уже являются общедоступными, было бы уместно уведомить административные органы, чтобы дать им возможность высказать замечания.

82. Важно, чтобы НСУ предусмотрели определенные планы на тот случай, если вопрос о доступе к микроданным станет предметом общественных дискуссий. Им не следует исходить из того, что такие дискуссии не начнутся.

Каковы же некоторые из основных аргументов защиты?

а) НСУ могут указать на то, что они принимают меры предосторожности, обеспечивая защиту конфиденциальности с помощью таких средств, как обезличивание микроданных, обеспечение серьезной физической безопасности, а также тщательное планирование процесса оценки баланса между такими вступающими в конфликт друг с другом аспектами, как общественные блага, связанные с защитой конфиденциальности, и выгоды для общества, связанные с проведением исследований.

б) Если имеет место правонарушение и к НСУ обращаются с вопросами, оно должно проявлять открытость в отношении допущенных нарушений и примененных санкций; оно должно дать ясно понять, что ответственность за нарушение несет исследователь, но что НСУ приняло надлежащие меры в связи с нарушением.

с) НСУ должны указывать на общие выгоды для общества, связанные с предоставлением доступа к микроданным, особенно в тех случаях, когда было допущено нарушение.

д) Необходимо заручиться поддержкой известных и уважаемых людей, которые готовы публично поддержать действующие механизмы. Здесь особую значимость может иметь позиция старших должностных лиц органов, отвечающих за вопросы неприкосновенности частной жизни.

VIII. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ МИКРОДАНЫХ

A. Управление процессом принятия решений по вопросам конфиденциальности

83. Шанс идентификации данных, даже очень маленький, существует всегда. В настоящее время имеется программное обеспечение, позволяющее оценивать долю записей, носящих уникальный характер и, следовательно, имеющих шанс быть идентифицированными.

84. Принимать решение о предоставлении файла микроданных, будь то в виде обезличенного файла микроданных (общего пользования или лицензированного), с помощью средств дистанционного доступа или в лаборатории данных, должен принимать главный статистик или его представитель. Для принятия этого решения главному статистику требуются рекомендации относительно, например, следующих аспектов:

- a) является ли риск идентификации достаточно незначительным;
- b) не причинили ли коррективы, внесенные в единичные данные, неоправданного ущерба файлу микроданных, предоставленному в исследовательских целях; и
- c) не являются ли изъятые переменные наиболее подходящими с учетом как потребностей исследователей, так и риска идентификации.

85. В порядке иллюстрации последнего момента следует отметить, что существует выбор степени детализации таких идентифицирующих переменных, как географический охват, возрастная структура и структура домохозяйств.

86. Необходимо принять надлежащие меры для последовательного консультирования по этим вопросам. Зачастую оно должно подкрепляться исследовательским потенциалом и может осуществляться методическим подразделением. В тематических исследованиях 16 и 17 описываются схемы, действующие соответственно в Словении и Австралии.

B. Управление метаданными

87. Для эффективного использования микроданных пользователи должны иметь доступ к соответствующим метаданным. Они могут включать в себя:

- a) описание обследования, включая любую информацию о качестве;

b) перечень единиц данных и использованных классификаций (иногда это называют "словарем данных"); и

c) определения единиц данных.

Меры по пункту а) помогут обеспечить, чтобы микроданные не использовались в случае, если данные в действительности не подходят для достижения поставленной цели.

88. Если микроданные предоставляются в электронном виде, то метаданные должны предоставляться в доступной форме. По мере возможности метаданные должны предоставляться вместе с микроданными. Печатная версия все еще может являться эффективной формой, хотя для этих целей все чаще используются вебсайты НСУ.

С. Действия в случае нарушений со стороны исследователя

89. Как указано в предыдущей главе, необходимо предпринять усилия для снижения степени вероятности нарушений. Тем не менее нарушения могут произойти, и на этот случай следует предусмотреть процедуры действий.

90. К нарушениям необходимо относиться серьезно. В противном случае будет подорвано доверие общественности к действующим механизмам. Кроме того, если к нарушениям нет серьезного отношения, то возрастает вероятность их совершения.

91. Существует целый ряд способов реагирования на нарушения. Например, в случае правонарушения следует рассмотреть вопрос об обращении в судебные инстанции. Эта мера является дорогостоящей, но она исключительно важна для того, чтобы продемонстрировать важное значение, придаваемое НСУ конфиденциальности, и позволяет снизить вероятность совершения правонарушений в будущем.

92. Помимо этого исследователю должен быть заблокирован дальнейший доступ к микроданным. Это должно быть минимальной мерой, которая принимается.

93. Следует также рассмотреть возможность прекращения дальнейшего предоставления данных учреждению исследователя, по крайней мере, пока:

a) учреждение не предпримет соответствующие шаги в качестве реакции на правонарушение, совершенное исследователем, и

b) НСУ не убедится в том, что в учреждении приняты надлежащие меры для сведения к минимуму вероятности дальнейших нарушений.

94. Исследовательское сообщество в целом поддержит принятие строгих мер по отношению к относительно небольшому числу правонарушителей, которые могут опорочить исследовательское сообщество. Это отвечает его долгосрочным интересам.

95. В случае мелких нарушений может быть достаточным предупреждение.

IX. НЕКОТОРЫЕ ОСОБЫЕ ВОПРОСЫ

A. Международный доступ

96. Межстрановые сопоставления имеют важное значение для понимания эффективности политики и программ отдельных стран. В частности, правительства считают это полезным для оценки политики. Выгоды, связанные с предоставлением доступа исследователям, работающим над межстрановыми сопоставлениями и в международных учреждениях, являются очевидными, но это сопряжено также с рисками (например, предоставление микроданных без разрешения). За исключением Евростата, сотрудники международных учреждений не связаны с каким-либо национальным или международным законодательством, помимо применимых правил персонала организации. Поэтому необходимо принять определенные меры предосторожности. Главная трудность заключается в том, что возможности применения санкций в случае нарушений, совершаемых сотрудниками международных учреждений или исследователями, проживающими в других странах, являются более ограниченными. С другой стороны, вероятность идентификации данных гораздо более низка (если только исследователь не передает микроданные третьему лицу в данной конкретной стране). Еще одна трудность связана с тем, что многие страны не имеют установленных в правовом порядке полномочий предоставлять данные международным учреждениям или исследователям за рубежом.

97. В настоящих руководящих положениях предлагается перейти в деле предоставления микроданных со стратегии избежания рисков на стратегию управления рисками. Риски снижаются или рассматриваются как более низкие в том случае, если получающее данные учреждение обладает авторитетом и безупречной репутацией. Риски можно также легче оправдать, если цель, для которой предоставляются микроданные, отвечает интересам страны, предоставляющей такие данные. Это может быть обусловлено тем, что данные составляют часть международного исследования, проводимого международным учреждением или в рамках авторитетного совместного международного

исследовательского проекта (например, люксембургское исследование, касающееся доходов).

98. Глобализация повышает значимость таких международных исследований. Необходимо обеспечить легитимность поддержки НСУ такого рода исследований посредством предоставления микроданных. В то же время должно существовать уполномочивающее положение (т.е. НСУ должны иметь возможность решать, предоставлять данные или нет), в котором также оговариваются соответствующие защитные меры и условия предоставления данных. НСУ должны быть в большей степени готовы предоставлять микроданные в тех случаях, когда риски ниже, а выгоды весомее.

99. Каковы возможные варианты получения исследователями доступа к наборам данных из других стран? Каким образом международные учреждения могут получать доступ к микроданным в статистических и исследовательских целях? Возможные варианты включают в себя следующее:

a) данные собираются непосредственно международным учреждением (или исследователем) или через посредников (например, через специализированную организацию, занимающуюся обследованиями) таким образом, что о передаче микроданных становится известно на момент сбора данных;

b) файлы общего пользования там, где они существуют;

c) лицензированные обезличенные файлы микроданных в тех случаях, когда страны могут оказать такую услугу;

d) средства дистанционного доступа, подкрепленные соответствующими защитными мерами;

e) взаимодействие с исследователем, базирующимся в НСУ или в стране НСУ.

100. С точки зрения доступа к микроданным для международных исследователей предпочтительными являются обследования типа а). Наглядным примером здесь является исследование ПМОУ. Однако если говорить в целом, то следует отметить, что эти данные не будут собираться в соответствии с законодательством о статистике, действующем в различных странах. При проведении некоторых исследований может пострадать качество микроданных, и в частности показатель доли ответивших. Это будет зависеть от типа исследования и от репутации организации, проводящей исследования. Это зависит также от настроек сборщиков данных. Международные исследователи должны учитывать этот

фактор до принятия решения об использовании этого подхода. Между доступом и качеством могут возникать коллизии.

101. В некоторых случаях имеется возможность удовлетворить запросы исследователей путем предоставления для анализа не микроданных, а очень детальных данных. Этот подход используется в Программе международных сопоставлений и в исследовании ОЭСР/Евростата, посвященном паритетам покупательной способности.

102. Что касается подхода b), то следует отметить, что файлы общего пользования имеются лишь в некоторых странах. Возможным вариантом является использование лицензированных обезличенных файлов микроданных (т.е. подхода c)), если в законодательстве НСУ нет ограничений на этот счет. Если НСУ имеют возможность предоставлять микроданные таким способом, то в число возможных факторов, которые следует учитывать, входят:

- a) доверие к исследователю и его или ее учреждению;
- b) значимость данного исследования для страны; и
- c) степень соответствия такого предоставления данных обещаниям, данным респондентам на момент их сбора.

103. Вполне вероятно, что многие страны будут считать более удобным предоставление данных не международному исследовательскому сообществу в целом, а конкретным международным учреждениям или в рамках конкретных исследовательских проектов. Кроме того, в отношении определенных исследователей могут применяться некоторые условия. Например, некоторые страны могут считать уместным только вариант предоставления данных исследователям через НСУ родной страны исследователя. Но во всех случаях целесообразно предоставлять данные только на конкретных условиях с использованием либо определенного соглашения, либо меморандума о договоренности. Некоторые из этих условий могут включать в себя следующее:

- a) ограничение доступа только конкретным кругом отделов международных учреждений и установление запрета на передачу данных другим отделам;
- b) ограничение целей, для которых микроданные могут использоваться без разрешения;

- с) условие, в соответствии с которым микроданные должны возвращаться по запросу (например, они могут содержать ошибки);
- д) возможность давать комментарии к опубликованным материалам, в которых использованы микроданные; и
- е) четкое указание последствий несоблюдения условий, на которых предоставляются данные.

104. Наиболее эффективным способом пресечения нарушений условий предоставления данных является приостановление их дальнейшего предоставления. Кроме того, этот вопрос может быть рассмотрен с представителями более старшего звена в этом учреждении. Применительно к международным учреждениям в случае более серьезных правонарушений контактными лицами могут быть дипломатические должностные лица. Но главное здесь заключается в том, что нельзя допускать совершения нарушений без каких-либо последствий. В противном случае попросту последуют рецидивы.

105. Во многих странах предпочтительным каналом предоставления доступа к данным для международных исследователей может быть использование средств дистанционного доступа (т.е. подхода d)). При применении таких средств больше рычагов контроля, и в случае оспаривания легче защитить позицию НСУ по вопросам международного доступа к микроданным. Однако возможности использования подобных схем для обеспечения международного доступа все еще нуждаются в расширении. Важное значение имеют эксперименты.

106. Существует еще одна возможность. Для достижения своих целей международные исследователи, включая международные учреждения, могли бы работать через сети национальных исследователей (т.е. подход v)). Более того, при проведении международных исследований, имеющих особое значение, эти национальные исследователи могли бы работать в составе НСУ.

107. НСУ придется принимать решения о предоставлении или непредоставлении доступа международным исследователям с учетом целого ряда вопросов, рассмотренных в настоящем разделе. Им следует помнить о предпочтительности подхода, основанного на управлении рисками. В случае некоторых исследовательских проектов выгоды могут оправдывать связанные с ними риски, если договоренность является законной. Для одних учреждений риски могут быть ниже, для других - выше. НСУ необходимо будет также определиться с наиболее подходящей формой доступа. Для обеспечения принятия последовательных решений странам следует разработать руководящие принципы

предоставления доступа международным исследователям и международным организациям, согласующиеся с их собственным законодательством. Кроме того, они могут принять решение об изменении своего законодательства для предоставления доступа в оправданных случаях.

108. В тематическом исследовании 18 описываются схемы, использованные в исследовании ПМОУ ОЭСР.

В. Увязка данных

109. Увязка наборов данных, будь то путем точного совмещения или статистического сопоставления, может существенно повысить их ценность. Это может облегчить значительное расширение поля для анализа. Исследования в области здравоохранения, в частности, представляют собой именно ту область, где увязанные наборы данных могут иметь особую ценность. Участие НСУ в увязке наборов данных в статистических целях - это вполне подходящая для них функция.

110. Исследователи все активнее стремятся использовать увязанные наборы данных, обеспечивающие увязку с наборами данных национального статистического управления или других статистических учреждений (включая переписи населения в некоторых странах). Статистическое учреждение должно быть хранителем этих увязанных наборов данных. В некоторых ситуациях оно может являться также предпочтительным хранителем увязанных наборов данных даже в тех случаях, когда наборы данных получаются за пределами статистических учреждений, из-за предусмотренных защитных мер и уже существующего доверия общественности.

111. Хотя увязка данных приносит очевидные выгоды, она сопряжена также с рисками, особенно в тех случаях, когда хранитель увязанных файлов не обеспечивает такую защиту конфиденциальности, которая нередко существует в НСУ. При увязке наборов данных возрастают также риски персонификации данных. Важную роль играют и настроения. Исследования во многих странах показывают, что в связи с увязкой баз данных у общественности возникает серьезная обеспокоенность. Особенно важно, чтобы в случае увязанных наборов данных соблюдались четыре принципа, указанные в главе III.

112. В тех странах, где существуют комиссии по вопросам неприкосновенности частной жизни или эквивалентные им органы, они должны оказывать поддержку механизмам увязки данных.

113. В тематических исследованиях 19 и 20 описывается, каким образом соответственно Канада и Швеция управляют у себя механизмами увязки данных.

Х. ПЕРЕЧЕНЬ ТЕМАТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ:

- | | |
|-----------------|--|
| Приложение 1.1 | Законодательство, подкрепляющее принципы предоставления микроданных - Австралия |
| Приложение 1.2 | Законодательство, подкрепляющее принципы предоставления микроданных - Финляндия |
| Приложение 1.3 | Кубы данных - Нидерланды |
| Приложение 1.4 | Микроданные общего пользования - Соединенные Штаты |
| Приложение 1.5 | Предоставление обезличенных файлов микроданных (лицензированные файлы) - Австралия |
| Приложение 1.6 | Предоставление лицензированных файлов микроданных - Нидерланды |
| Приложение 1.7 | Предоставление лицензированных файлов микроданных - Швеция |
| Приложение 1.8 | Средства дистанционного доступа к данным - Канада |
| Приложение 1.9 | Средство дистанционного доступа (при доступе к микроданным) - Австралия |
| Приложение 1.10 | Дистанционный доступ к файлам микроданных - Дания |
| Приложение 1.11 | Программа исследовательских центров данных - Канада |
| Приложение 1.12 | Исследовательские центры данных - Соединенные Штаты |
| Приложение 1.13 | Системы лабораторий данных - Нидерланды |
| Приложение 1.14 | Доступ к микроданным через лаборатории данных - Новая Зеландия |
| Приложение 1.15 | Лабораторный анализ микроданных - Италия |

- Приложение 1.16 Управление процессом принятия решений по вопросам конфиденциальности - Словения
- Приложение 1.17 Управление процессом принятия решений по вопросам конфиденциальности - Австралия
- Приложение 1.18 Исследование ПМОУ - ОЭСР
- Приложение 1.19 Управление проектами увязки зарегистрированных данных - Канада
- Приложение 1.20 Увязка данных при подготовке микроданных для исследовательских проектов - Швеция
